



CIPS

Center for Indonesian
Policy Studies

Dampak Negatif Penetapan RUU Larangan Minuman Beralkohol terhadap Kesehatan dan Keselamatan Masyarakat Indonesia: Sebuah Kajian di Enam Kota

By Rofi Uddarojat

www.cips-indonesia.org



**Dampak Negatif Penetapan RUU Larangan Minuman Beralkohol
terhadap Kesehatan dan Keselamatan Masyarakat Indonesia:
Sebuah Kajian di Enam Kota**

Penulis:

Rofi Uddarojat

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)

Jakarta, Indonesia

Desember 2016

Hak Cipta © 2016 oleh Center for Indonesian Policy Studies

Ringkasan Eksekutif dan Rekomendasi Kebijakan

Konsumsi minuman beralkohol dianggap sebagai suatu kegiatan yang membahayakan bagi kesehatan. Kondisi intoksikasi akibat minuman beralkohol (mabuk) dianggap sebagai suatu hal yang buruk dan menjadi sumber penyakit masyarakat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sedang mendiskusikan Rancangan Undang Undang yang bertujuan untuk menghapus produksi, distribusi dan konsumsi minuman beralkohol di sebagian besar wilayah di Indonesia.

Tentu niat baik ini patut dipuji. Akan tetapi, larangan seperti ini justru memiliki dampak buruk terhadap kesehatan masyarakat. Penelitian kami di enam kota di Indonesia menegaskan bahwa alih-alih mengurangi keinginan seseorang untuk mabuk, larangan ini justru memfasilitasi tumbuhnya pasar gelap. Hal ini jelas terlihat terutama di wilayah-wilayah dengan larangan parsial yang membatasi distribusi minuman beralkohol di zona-zona tertentu. Dalam survei yang diselenggarakan pada wilayah yang menerapkan larangan total maupun parsial, konsumen melihat adanya peningkatan jumlah toko minuman beralkohol sebanyak lebih dari 75% dibandingkan tahun 2010, saat minuman keras masih legal dan banyak tersedia dengan harga yang terjangkau.

Kurangnya akses terhadap minuman beralkohol yang legal (recorded alcohol) justru menguatkan keinginan konsumen di Indonesia untuk mendapatkan minuman keras yang lebih kuat dan racikan minuman keras yang sangat berbahaya, yang disebut dengan oplosan. Oplosan banyak tersedia dan dianggap konsumen sebagai cara yang cepat dan ampuh untuk mendapatkan efek memabukkan. Di sisi lain, penjual pun senang karena minuman ini didistribusikan dalam porsi yang lebih kecil dari anggur atau bir dan lebih mudah untuk disembunyikan dari aparat penegak hukum. Contoh di Indonesia ini membuktikan hukum "*Iron Law of Prohibition*" yang menyatakan bahwa larangan minuman beralkohol justru menyebabkan kecenderungan peminum mengonsumsi minuman dengan kandungan yang lebih berat dan berbahaya.

Pemerintah Indonesia juga telah berusaha untuk membatasi konsumsi minuman beralkohol dengan menetapkan pajak cukai yang tinggi, sementara pemerintah daerah menetapkan zona-zona larangan di sekitar masjid, rumah sakit, sekolah, alun-alun kota, dan sebagainya. Kebijakan-kebijakan semacam ini ternyata memiliki dampak yang tidak dikehendaki. Penetapan pajak yang tinggi di tahun 2010 telah membuat alkohol legal (recorded) menjadi begitu mahal sehingga konsumen beralih ke minuman beralkohol yang ilegal (unrecorded). Korban tewas akibat minuman keras ilegal mengalami peningkatan dari 149 orang di tahun 2008-2012 menjadi 487 orang di tahun 2013-2016. Sementara itu, kebijakan zona larangan sering begitu meluas sehingga lokasi-lokasi penjualan minuman beralkohol legal tidak mungkin lagi ditemukan, hal ini memberikan dampak buruk yang sama seperti pada pelarangan total.

Kajian ini merekomendasikan bahwa tarif impor dan cukai harus diturunkan sehingga minuman beralkohol yang legal dan aman dikonsumsi menjadi lebih terjangkau. Selain itu, konsumen pun dapat terhindar dari dorongan untuk membeli alkohol ilegal yang berbahaya. Untuk melindungi konsumsi di bawah umur, konsumen minuman beralkohol wajib memperlihatkan identitas dan usia mereka. Penjual resmi sudah seharusnya diberikan lisensi dengan mekanisme dan prosedur yang ketat. Yang terakhir, berbagai program edukasi masyarakat juga harus dilaksanakan untuk menciptakan kesadaran dan pemahaman tentang bahaya konsumsi minuman beralkohol berlebihan.

Latar Belakang

Konsumsi minuman beralkohol legal dan ilegal di Indonesia

RUU larangan minuman beralkohol menjadi salah satu prioritas utama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang ditargetkan untuk disahkan di tahun 2016. Inisiator RUU ini mengutip alasan kesehatan dan keselamatan publik dalam mendukung argumen mereka untuk menetapkan pelarangan produksi, distribusi dan konsumsi minuman beralkohol.¹ RUU ini juga bertujuan untuk melindungi masyarakat Indonesia dari efek berbahaya minuman beralkohol yang dipercaya telah menyebabkan sejumlah kecelakaan dan kematian di berbagai tempat.²

Pemikiran ini nyatanya tidak memiliki landasan yang akurat. Data menunjukkan bahwa konsumsi alkohol yang berbahaya justru muncul dari adanya alkohol ilegal yang termasuk di dalamnya adalah alkohol *moonshine* (minuman beralkohol ilegal yang dibuat dengan proses fermentasi atau penyulingan), alkohol palsu (minuman beralkohol ilegal yang dikemas dalam botol bermerk), dan campuran oplosan (minuman yang dicampur dengan alkohol non pangan). Badan Kesehatan Dunia - WHO (2014) mendefinisikan alkohol ilegal atau alkohol tidak tercatat sebagai alkohol yang tidak terkena pajak di negara tempat dikonsumsi karena diproduksi, didistribusikan dan dijual di luar jalur yang formal. Alkohol jenis ini termasuk konsumsi alkohol produksi rumahan atau yang diproduksi secara informal, alkohol hasil selundupan, alkohol yang digunakan untuk keperluan industri atau medis, dan alkohol yang disirkulasikan pada pembelanjaan lintas-batas (yang dicatat dengan yurisdiksi yang berbeda).

Di Indonesia, alkohol ilegal jenis ini adalah seperti alkohol *moonshine* yang merupakan minuman beralkohol yang diproduksi melalui proses distilasi atau fermentasi secara rumahan maupun tradisional, dan alkohol palsu yang merupakan alkohol ilegal yang dijual dalam botol alkohol bermerek. Jenis ketiga dari alkohol ilegal yang beredar di Indonesia adalah oplosan, yang merupakan campuran alkohol yang tidak melalui proses distilasi dan mengandung bahan-bahan berbahaya -seperti metanol dan etanol non-pangan. Tiga jenis minuman beralkohol ilegal tersebut selama ini tidak selalu dapat dibedakan dengan jelas antara satu dengan lainnya. Baik oplosan maupun minuman *moonshine*, misalnya, terkadang dijual sebagai alkohol palsu. Jumlah korban jiwa dan keracunan yang tercatat beberapa tahun belakangan ini juga merupakan korban dari jenis-jenis alkohol ilegal yang tidak melalui proses distilasi yang terstandarisasi atau juga mengandung bahan-bahan berkategori non-makanan yang berbahaya dan beracun.³

WHO memperkirakan di tahun 2014 masyarakat Indonesia mengonsumsi sebanyak 0.5 liter alkohol ilegal, sedangkan konsumsi alkohol legal hanya sebesar 0.1 liter.⁴ Angka-angka ini tidak menunjukkan kekhawatiran para legislator RUU Larangan Minuman Beralkohol terkait konsumsi alkohol legal di Indonesia. Justru, akar permasalahan alkohol di Indonesia adalah konsumsi alkohol ilegal.

Penelitian kami menemukan keterkaitan antara kota-kota yang telah menerapkan larangan minuman beralkohol dan tingginya jumlah korban yang tewas karena konsumsi alkohol ilegal. Hal ini mengindikasikan

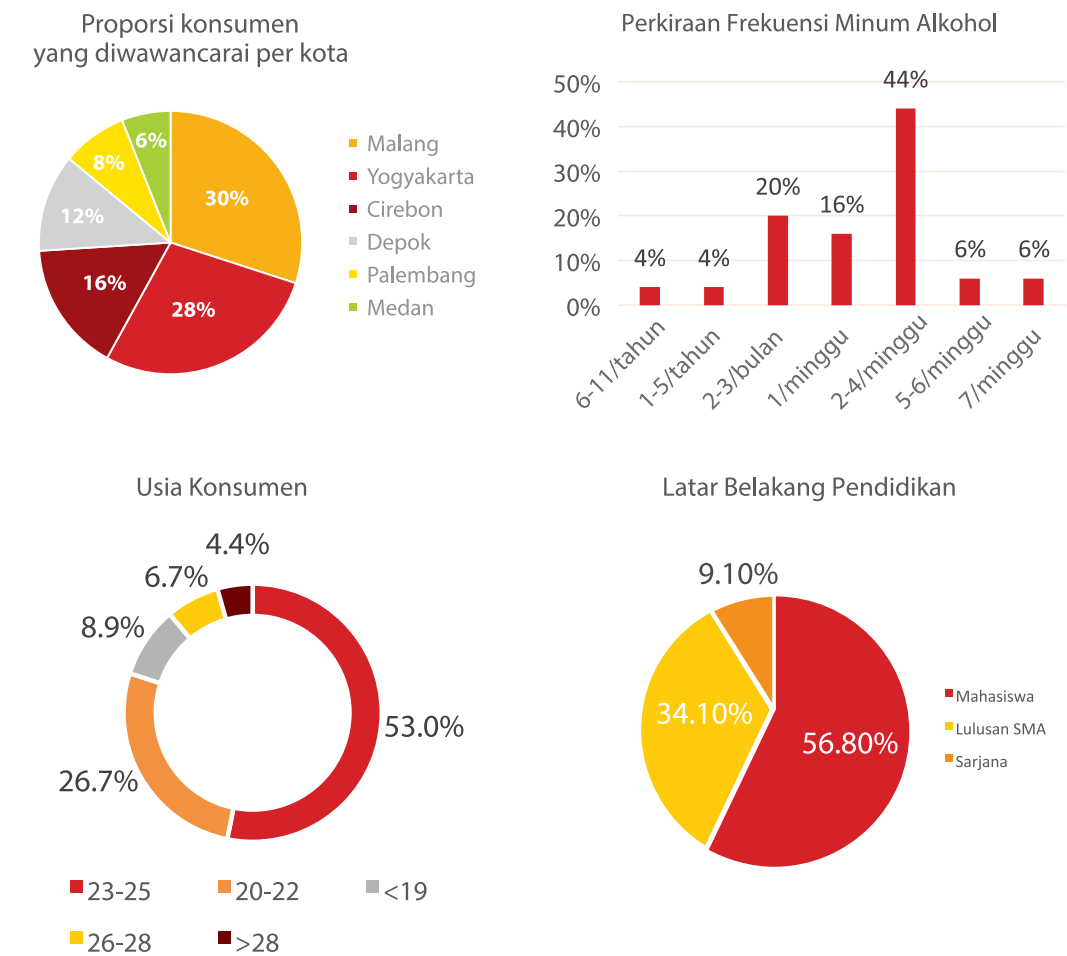
“Tingginya jumlah korban yang tewas karena konsumsi alkohol ilegal. Hal ini mengindikasikan bahwa larangan minuman beralkohol malah secara tidak langsung meningkatkan pergeseran dari konsumsi minuman beralkohol legal kepada konsumsi minuman beralkohol ilegal.”

bahwa larangan minuman beralkohol malah secara tidak langsung meningkatkan pergeseran dari konsumsi minuman beralkohol legal kepada konsumsi minuman beralkohol ilegal.⁵

Penelitian ini melibatkan 50 wawancara⁶ dengan konsumen minuman beralkohol di Cirebon, Depok, Malang, Medang, Palembang dan Yogyakarta (termasuk di kabupaten Sleman dan Bantul)⁷. Wilayah-wilayah ini dipilih atas laporan media di Indonesia yang melaporkan tingginya korban alkohol ilegal di lokasi tersebut.

Konsumen yang diwawancara berusia antara 18 hingga 34 tahun dengan mayoritas berusia antara 20 hingga 25 tahun. Karena sebagian besar dari mereka merupakan lulusan SMA atau universitas, dapat dikatakan bahwa mereka memahami konsekuensi dari konsumsi alkohol yang diproduksi secara ilegal. Frekuensi konsumsi bervariasi antara sangat sering dan sesekali. Profil dari konsumen dapat dilihat di Tabel 1.

Tabel 1
Profil Konsumen



Sumber: Wawancara dengan konsumen (n=50)

Sebagai tambahan dari 50 konsumen yang diwawancarai, kami juga mewawancarai pejabat pemerintah, staf rumah sakit dan aparat kepolisian.

Peraturan larangan minuman beralkohol di Indonesia

Jatuhnya rezim otoriter di tahun 1998 juga menandai munculnya harapan bagi otonomi daerah. Perubahan ini juga mengawali hadirnya peraturan daerah (Perda) yang bernuansa keagamaan yang mengatur perilaku moral, kesopanan dalam berpakaian, kewajiban mengaji, interaksi antara pria dan wanita, pemberian sedekah, dan juga larangan berjudi dan minum minuman beralkohol.⁹ Penelitian yang dilakukan oleh Buehler (2016) mencatat adanya 377 Perda yang terinspirasi oleh hukum Syariah di tingkat kabupaten dan kota di 29 provinsi di Indonesia.¹⁰ Penelitian tersebut menemukan bahwa perda tersebut sering kali diterapkan hanya untuk mendukung agenda populis dari tokoh politik tertentu dan bukan sebagai kebijakan yang berbasis bukti.¹¹

Tabel 2

Sembilan provinsi di Indonesia dengan jumlah tertinggi Perda yang terinspirasi oleh hukum Syariah (1998-2013)



Sumber: Diadaptasi dari Buehler (2016)¹²

Setiap daerah menerapkan tingkat larangan minuman beralkohol yang berbeda¹³, baik pelarangan parsial maupun pelarangan total. Setiap Peraturan daerah mengatur isu retribusi pajak, persyaratan dan perijinan, wilayah penjualan yang dibolehkan dan dilarang, seperti beberapa daerah yang juga menerapkan larangan total minuman beralkohol. Secara umum, ada tiga model skenario yang berlaku:

Skenario 1 yaitu tidak adanya pelarangan atau pembatasan.

Skenario 2 yaitu pelarangan parsial yang membatasi lokasi-lokasi yang memiliki ijin untuk menjual minuman beralkohol, serta membatasi penjualan pada tempat-tempat seperti hotel bintang tiga, restoran, atau klub malam. Pembatasan lainnya seperti mencegah penjualan minuman beralkohol untuk berdekatan dengan sekolah, rumah sakit, masjid, alun-alun kota, atau ruang publik lainnya. "Kebijakan zonasi" ini bertujuan untuk mencegah anak-anak di bawah umur untuk mengonsumsi minuman beralkohol ataupun adanya konsumsi minuman beralkohol di dekat tempat keagamaan maupun tempat keramaian.

Skenario 3 yaitu pelarangan total yang melarang penjualan dan konsumsi semua jenis minuman beralkohol.

Tabel 3

Tiga skenario di enam kota di Indonesia

Kota	Peraturan yang berlaku	Skenario
Medan	N/A	Skenario 1
Yogyakarta	<i>Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 12 Tahun 2015 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol serta Pelarangan Minuman Oplosan^{14 15 16}</i>	Skenario 2
Depok	<i>Perda No. 6 Tahun 2008 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol¹⁷</i>	Skenario 2
Palembang	<i>Perda No. 11 Tahun 2006 tentang Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol¹⁸</i>	Skenario 2
Malang	<i>Perda No.. 5 Tahun 2006 tentang Pengawasa, Pengendalian dan Pelarangan Minuman Beralkohol¹⁹</i>	Skenario 2
Cirebon	<i>Perda Kota Cirebon No. 4 Tahun 2013 tentang Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol²⁰</i>	Skenario 3

“Pada wilayah larangan total dan larangan parsial (Skenario 2 dan Skenario 3), toko-toko yang menjual minuman beralkohol yang diidentifikasi oleh konsumen berkurang hingga 17,61% sementara toko-toko alkohol ilegal meningkat hingga 76,49%.”

Analisis terhadap Tingkat Larangan dan Dampaknya

Berlawanan dengan argumentasi yang diajukan oleh beberapa legislator di DPR, penelitian kami menunjukkan bahwa penerapan larangan ini memiliki beberapa dampak negatif.

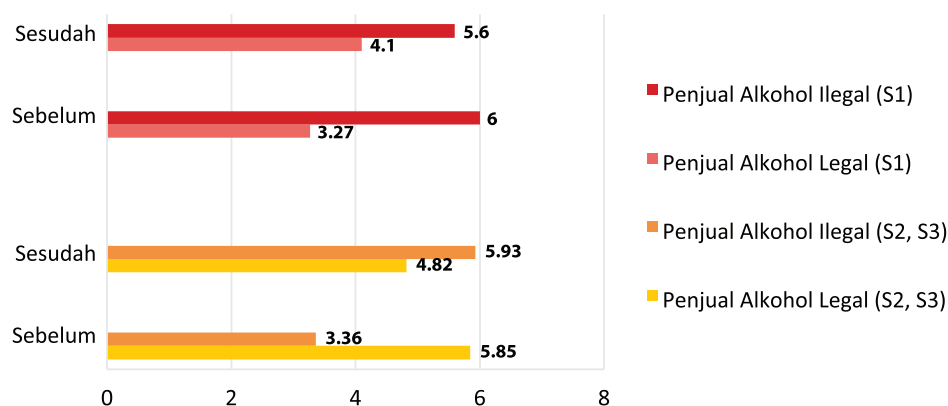
Penghilangan akses terhadap alkohol legal justru meningkatkan pasar gelap

Wawancara yang kami lakukan dengan konsumen mengindikasikan bahwa jumlah penjual alkohol ilegal meningkat setelah diterapkannya perda yang mengatur pelarangan (lihat Tabel 4).²¹ Konsumen diberikan pertanyaan apakah mereka melihat adanya perbedaan jumlah toko sebelum adanya peningkatan pajak yang cukup signifikan di tahun 2010 dan setelah tahun 2015 saat pemerintah melarang penjualan minuman beralkohol di minimarket dan di toko-toko eceran. Pada wilayah larangan total dan larangan parsial (Skenario 2 dan Skenario 3), toko-toko yang menjual minuman beralkohol yang diidentifikasi oleh konsumen berkurang hingga 17,61% sementara toko-toko alkohol ilegal meningkat hingga 76,49%.

Pelarangan memicu razia dan hilangnya suplai minuman beralkohol legal. Menurut salah satu konsumen di Yogyakarta, toko-toko yang menjual alkohol legal mulai menghilang saat adanya kenaikan harga karena kenaikan pajak yang cukup signifikan di tahun 2010. Sebagai gantinya, penjual mulai menjual minuman keras ilegal yang lebih murah seperti oplosan *lapen*²². Saat pemerintah lokal mulai menerapkan larangan dan meningkatkan penyitaan minuman beralkohol di tahun

2015, toko-toko tersebut gulung tikar dan orang-orang mulai menjual minuman beralkohol secara ilegal dari rumah mereka.²³

Tabel 4
Jumlah Rata-rata Toko yang Tersedia di Dua Skenario Pelarangan



Sumber: Wawancara dengan konsumen

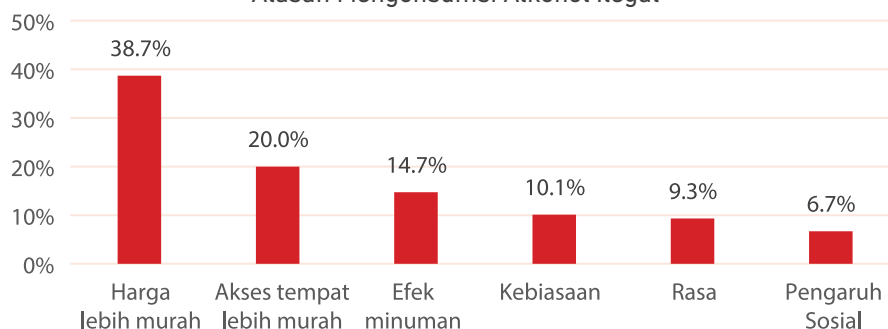
Sementara itu, dalam wilayah tanpa pelarangan (Skenario 1) yang juga termasuk dalam penelitian kami, jumlah toko minuman keras ilegal yang teridentifikasi berkurang hingga 6,67% sedangkan konsumen mendapati 25,38% lebih banyak toko minuman beralkohol legal.

Sampai dengan hari ini, pemerintah lokal tampak sangat tidak efektif dalam menerapkan aturan pelarangan dan menghilangkan pasar gelap. Cirebon, misalnya, telah menerapkan pelarangan total pada wilayah kabupaten dan kota. Akan tetapi, karena tidak adanya penegakan yang efektif, peredaran dan konsumsi alkohol berpindah ke pasar gelap. Kafe-kafe dan tempat karaoke masih terus menjual alkohol legal secara ilegal dan sembunyi-sembunyi Sementara itu, alkohol ilegal (unrecorded) juga dijual oleh penjual kaki lima yang terletak di wilayah pinggiran kota seperti pada terminal bis.

Larangan meningkatkan konsumsi alkohol ilegal

Penelitian kami menunjukkan bahwa konsumsi alkohol ilegal meningkat dengan adanya pembatasan akses terhadap alkohol legal.

Tabel 5
Alasan Mengonsumsi Alkohol Ilegal

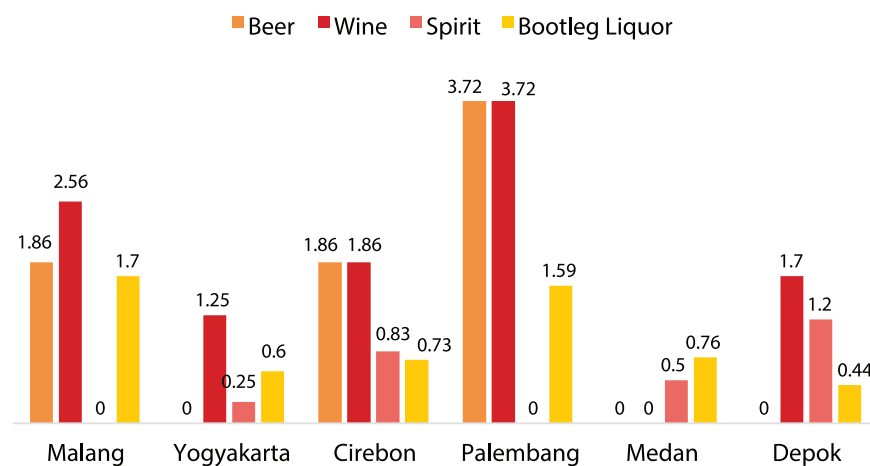


Sumber: Wawancara dengan konsumen

Tabel 5 menunjukkan alasan konsumen mengonsumsi minuman keras ilegal yang berpotensi membahayakan. Harga yang murah (38,7%) merupakan yang paling sering dikemukakan sebagai alasan untuk mengonsumsi minuman keras ilegal, dan kemudian diikuti oleh mudahnya akses untuk mendapatkan produk tersebut (20%). Keterjangkauan dan aksesibilitas merupakan faktor utama yang mendorong konsumen mengambil risiko tinggi untuk mengonsumsi alkohol ilegal.

“Keterjangkauan dan aksesibilitas merupakan faktor utama yang mendorong konsumen mengambil risiko tinggi untuk mengonsumsi alkohol ilegal”

Tabel 6
Konsumsi Alkohol (Rata-rata Volume dalam Liter/Orang)



Sumber: Wawancara dengan Konsumen

Tabel 6 di atas memperlihatkan tabel yang mendetail jumlah alkohol yang legal (bir, anggur, spirit) dan alkohol ilegal yang dikonsumsi oleh peserta wawancara dalam enam kota yang diteliti. Tabel tersebut menunjukkan bahwa alkohol ilegal tidak hanya berperan sebagai minuman pengganti semata-mata tapi merupakan jenis minuman yang mendapatkan porsi yang cukup besar dari segi jumlah alkohol yang dikonsumsi.

Pilihan konsumen terhadap alkohol ilegal ini sejalan dengan terminologi “*Iron Law of Prohibition*” yang dikemukakan oleh Richard C. Cowan di tahun 1986 untuk menjelaskan efek buruk dari aturan larangan narkoba. Meringkas pernyataannya menjadi “semakin kuat pelarangannya, semakin kuat pula jenis narkobanya,” Cowan merujuk pada dampak dari pelarangan narkoba untuk penjual maupun pengguna. Untuk menghindari deteksi, konsumen lebih memilih untuk menyembunyikan, memindahkan dan mengonsumsi narkoba yang lebih tinggi dan lebih kuat kandungannya. Sementara itu, para penjual juga memilih jenis narkoba yang kandungannya lebih kuat karena lebih mudah untuk diselundupkan, dipindahkan, dan diedarkan.²⁴ Dengan harga dan aksesibilitas yang menjadi alasan utama untuk mengonsumsi alkohol ilegal, dapat dipahami bahwa baik penjual maupun konsumen lebih memilih produk alkohol dengan kuantitas lebih kecil tetapi memiliki efek yang lebih kuat.

Efek ini juga dapat berpotensi memperburuk terjadinya Heavy Episodic Drinking (HED), sebuah fenomena saat konsumen bukan hanya sering mengonsumsi alkohol namun juga mengonsumsi minuman keras dengan jumlah yang banyak dalam waktu singkat. Tingkat HED di Indonesia sudah dianggap tinggi menurut standar internasional.²⁵ Oleh karena itu cukup masuk akal untuk berargument bahwa, sejalan dengan *Iron Law*, larangan nasional minuman beralkohol dapat berakibat pada semakin tingginya HED di Indonesia.

Penelitian lebih lanjut oleh Jeffrey Miron telah membuktikan bahwa larangan justru merugikan konsumen yang paling lemah dan paling tidak rasional, yang awalnya justru bermaksud dilindungi oleh larangan tersebut.²⁶ Menurut Miron, larangan yang pada dasarnya menggantikan kontrol pada diri sendiri dengan kontrol oleh pemerintah akan merugikan masyarakat.

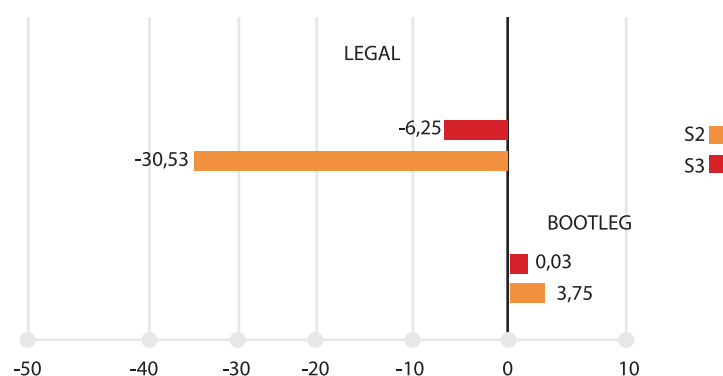
Awalnya, pembatasan muncul dengan peningkatan pajak yang membatasi akses dengan meningkatkan harga alkohol legal, yang kemudian menyebabkan pengalihan kepada konsumsi alkohol ilegal. Di tahun 2015²⁷, tarif impor untuk minuman beralkohol dalam kategori B dan C dinaikkan hingga 150%. Sementara itu, pajak cukai untuk alkohol yang diimpor maupun diproduksi di dalam negeri di tahun 2010 telah dinaikkan sebesar 380% untuk kategori A, 500% untuk kategori B, dan 188% untuk kategori C. Di tahun 2014, pajak cukai untuk alkohol yang diproduksi dalam negeri dinaikkan lagi sebesar 11,6% untuk semua kategori. Peningkatan yang signifikan ini telah sangat memengaruhi harga produk minuman beralkohol.²⁸

Salah satu konsumen di Yogyakarta menyatakan bahwa setelah kenaikan pajak di tahun 2010, harga satu botol alkohol produksi dalam negeri yang disebut “Orang Tua” naik dari Rp.20,000 – Rp30,000 menjadi Rp.60,000. “Kami mulai mencoba alkohol ilegal dan mulai perlahan-lahan berhenti mengonsumsi alkohol legal karena harganya tidak lagi terjangkau,” katanya.²⁹

Penelitian kami juga mengukur perubahan pola konsumsi dalam dua skenario larangan. Kami bertanya pada konsumen mengenai rutinitas minum-minuman mereka untuk mendapatkan perkiraan seberapa banyak alkohol yang mereka konsumsi.³⁰ Dalam model skenario 2 yaitu larangan parsial, konsumsi alkohol legal menurun drastis hingga 30,53% sementara pada skenario 3 larangan total konsumsi alkohol legal hanya menurun sedikit sebesar 6,25% (Lihat Tabel 7). Skenario 2 mengalami peningkatan kecil sebesar 3,75% sedangkan skenario 3 kurang lebih stabil. Angka-angka ini menunjukkan bahwa larangan parsial melalui skenario 2 menurunkan secara drastis jumlah konsumsi alkohol legal dan sebaliknya meningkatkan konsumsi alkohol ilegal. Perbedaan antara skenario 2 dan 3 ini dimungkinkan karena Cirebon, sebagai wilayah skenario 3 larangan total, merupakan wilayah yang sangat Islami dan warga lokal pun tidak memiliki tendensi untuk mengonsumsi minuman beralkohol. Wilayah yang lebih terkena dampaknya adalah wilayah yang tidak terlalu Islami, mungkin lebih bervariasi etnisnya, yang memang sudah lama memiliki tendensi untuk mengonsumsi minuman beralkohol sebelum larangan diterapkan.

“Awalnya, pembatasan muncul dengan peningkatan pajak yang membatasi akses dengan meningkatkan harga alkohol legal, yang kemudian menyebabkan pengalihan kepada konsumsi alkohol ilegal.”

Tabel 7
Rata-rata Perubahan Konsumsi Minuman Beralkohol Legal dan Ilegal
di Wilayah Larangan dalam % (2014-2015)



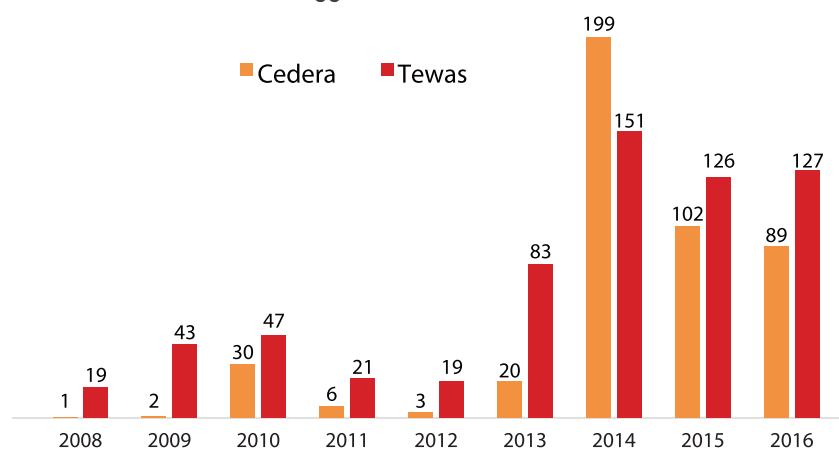
Sumber: Wawancara dengan konsumen (n=50)

Larangan Membahayakan Keselamatan dan Kesehatan Masyarakat

Konsumsi alkohol ilegal telah memengaruhi kesehatan masyarakat di Indonesia. Tanpa adanya statistik resmi, kami memperoleh data dari berbagai pemberitaan media yang menunjukkan bahwa jumlah total korban “oplosan” di tahun 2013-2016 meningkat menjadi 866 korban. Lebih dari setengah dari jumlah ini berakhir dengan kematian (487 korban). Dalam sembilan bulan pertama tahun 2016 saja, media telah mencatat sebanyak 127 korban jiwa dan 89 korban luka karena mengonsumsi oplosan.³¹ Pemberitaan media bisa jadi tidak sepenuhnya akurat. Pertama, korban mungkin saja tidak tewas karena oplosan, tapi bisa jadi karena minuman keras *moonshine*. Kerancuan ini muncul karena oplosan telah menjadi istilah umum yang digunakan oleh media untuk menggambarkan semua jenis alkohol ilegal. Terlebih lagi, pemberitaan media juga tidak dapat memberikan cakupan yang menyeluruh dari semua kasus kematian dan cedera. Meskipun begitu, bila kita pertimbangkan bagaimana media hanya menyoroti puncak gunung es, pemberitaan tersebut sudah mengilustrasikan skala konsumsi dan sirkulasi alkohol ilegal di Indonesia.

Tabel 8 menunjukkan peningkatan jumlah korban alkohol ilegal yang dicatat oleh pemberitaan media yang mungkin disebabkan oleh menurunnya aksesibilitas kepada minuman legal, karena adanya peraturan daerah dan menurunnya keterjangkauan konsumen karena kenaikan pajak cukai dan tarif impor. Seperti yang sudah disebutkan di atas, keterjangkauan dan aksesibilitas merupakan dua faktor utama yang mendorong konsumsi alkohol ilegal. Walaupun ada sedikit penurunan jumlah korban di tahun 2015/16, jumlah keseluruhan korban masih tetap tinggi.³²

Tabel 8
Kematian dan cedera akibat konsumsi alkohol ilegal, 2008-2016
(hingga November 15, 2016)



Sumber: Berbagai Pemberitaan Media³³

Konsumsi alkohol ilegal memberikan risiko kesehatan yang berbahaya. Metanol memengaruhi saraf optik dan dapat menyebabkan kematian bagi konsumen. Etanol non-pangan yang berbahaya (etanol 70%-95%) ditemukan, misalnya, di dalam produk oplosan di Yogyakarta, dan beberapa responden dari survei kami melaporkan bahwa mereka pernah mencoba beberapa zat berbahaya yang dipercaya dapat meningkatkan daya memabukkan. Terlebih lagi, praktik mencampurkan alkohol ilegal dengan tambahan zat-zat makanan atau non-makanan juga menambah risiko bagi konsumennya. Dr. Siswanto, kepala riset di Kementerian Kesehatan, menyatakan bahwa

“campuran alkohol dengan minuman yang mengandung kafein seperti minuman energi dapat menyebabkan meningkatnya gas, asam amino, dan kerusakan ginjal.”³⁴ Penjual yang jahat juga mencampur oplosan dengan obat sakit kepala, cairan baterai dan losion anti nyamuk, yang merupakan praktik umum yang diakui oleh para responden saat wawancara. Saat suplai alkohol legal mulai berkurang karena adanya pelarangan, campuran alkohol berbahaya tersebut adalah barang pengganti yang paling terjangkau dan mudah diakses.

Kotak. 1 “Pernikahan Berdarah” di Palembang: Minuman Berbahaya dan Cobaan Keluarga



Di Palembang, resepsi pernikahan berubah menjadi acara berkabung karena konsumsi minuman keras dalam botol-botol yang berlabel “Vodka” (dalam gambar) yang sebetulnya mengandung metanol dalam dosis fatal. Kejadian ini menyebabkan beberapa korban meninggal dan cedera. Saudara laki-laki pengantin perempuan meninggal dalam perjalanan ke rumah sakit sementara saudara laki-laki yang lainnya membutuhkan perawatan intensif selama berminggu-minggu untuk mengembalikan penglihatannya. Gambar di atas menunjukkan sang Ibu, Mursini, yang berduka menghadapi cobaan ini.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Para legislator di Indonesia sekarang sedang mendiskusikan RUU yang bertujuan untuk membatasi produksi, distribusi dan konsumsi alkohol legal. Akan tetapi, apabila RUU ini disahkan, aturan ini justru akan meningkatkan jumlah angka kematian dan cedera.

Pelarangan secara tidak langsung menyebabkan meningkatnya akses terhadap pasar gelap dan meningkatnya korban akibat alkohol ilegal. Karena tidak adanya alkohol legal atau saat alkohol tersebut dijual dengan harga yang tidak terjangkau, konsumen biasa mencari pengganti yang lebih murah dalam bentuk alkohol *moonshine*, alkohol palsu, atau campuran oplosan.

Berikut ini adalah temuan dalam penelitian kami:

Pertama, pelarangan menghilangkan akses terhadap alkohol legal dan membuat maraknya pasar gelap. Di sebagian besar wilayah dengan pelarangan minuman beralkohol, toko-toko yang menjual alkohol legal yang diidentifikasi oleh para konsumen menurun sebesar 17,61%, sedangkan di sisi lain konsumen mengidentifikasi 76,49% peningkatan toko yang menjual alkohol ilegal. Sementara itu, konsumen mempersepsikan berkurangnya toko-toko alkohol ilegal sebanyak 6,67% di wilayah tanpa pelarangan yang juga termasuk dalam penelitian kami dan mereka melihat bertambahnya toko yang menjual alkohol tercatat sebanyak 25,38%.

Kedua, penelitian kami juga menunjukkan bahwa “Iron Law of Prohibition” juga terjadi dalam kasus pelarangan minuman beralkohol di Indonesia. Hukum ini didefinisikan dengan “semakin kuat penegakkan hukum, semakin kuat pula kandungan narkobanya,” hukum ini menggambarkan respon dari penjual dan konsumen terhadap larangan minuman beralkohol. Penjual mengurangi risiko dengan menyimpan dan menjual alkohol yang lebih memabukkan dalam botol atau kemasan yang lebih kecil untuk menurunkan risiko pengungkapan. Sama dengan penjual, konsumen yang terlibat dengan minuman ilegal mengharapkan efek yang lebih cepat dan lebih kuat dengan jumlah alkohol yang lebih sedikit. Hal ini menyebabkan meningkatnya tren Heavy Episodic Drinking (HED) di Indonesia yang sudah diamati oleh WHO.

Ketiga, penelitian kami menunjukkan adanya penurunan yang tidak proporsional dalam konsumsi alkohol legal dan peningkatan konsumsi alkohol ilegal di wilayah larangan parsial. Konsumsi alkohol legal yang dilaporkan oleh responden menurun sebesar 30,53% sedangkan perkiraan konsumsi alkohol ilegal naik sebesar 3,75%. Sementara itu, di wilayah larangan total, konsumsi alkohol legal menurun hanya sebesar 6,25%, sedangkan konsumsi alkohol ilegal tetap stabil. Angka-angka ini menunjukkan bahwa larangan parsial melalui kebijakan zona dan sebagainya justru membawa dampak yang lebih buruk dari larangan total. Hal ini bisa disebabkan oleh wilayah larangan parsial yang banyak populasinya memiliki tendensi konsumsi alkohol dan, oleh karenanya, larangan tersebut memiliki dampak yang lebih besar saat diterapkan dalam wilayah tersebut.

Keempat, dengan alkohol ilegal banyak tersedia di wilayah larangan, jumlah korban dari minuman keras *moonshine*, palsu, dan oplosan telah meningkat dengan tajam. Laporan korban jiwa dari alkohol ilegal meningkat dari 149 korban di tahun 2008-2012 menjadi 487 korban di tahun 2013-2016. Sudah sangat mendesak dan penting bagi pemerintah Indonesia untuk bertindak terhadap penjualan dan konsumsi alkohol ilegal yang berbahaya dan bukan melarang alkohol legal yang aman untuk dikonsumsi dalam jumlah yang wajar.

Berikut ini adalah rekomendasi praktis untuk diterapkan dalam memerangi konsumsi alkohol ilegal

- Semua jenis minuman beralkohol tradisional, yang memiliki akar budaya yang kuat di Indonesia, harus dianggap sebagai alkohol *moonshine*. Produksi minuman beralkohol tradisional harus menggunakan lisensi dan diawasi apabila produk tersebut hendak dikomersialisasi dan dijual ke masyarakat.
- Kebijakan larangan parsial seperti “pembatasan zona” memiliki dampak yang negatif. Kebijakan tersebut harus dihapuskan dan diganti dengan persyaratan lisensi untuk toko-toko yang berniat menjual minuman beralkohol. Lisensi hanya dapat diberikan dengan syarat bahwa toko-toko tersebut hanya menjual alkohol legal kepada konsumen yang usianya di atas batas usia legal untuk mengonsumsi minuman beralkohol. Toko-toko tersebut wajib melakukan verifikasi usia konsumennya di saat mereka membeli minuman beralkohol. Penjual akan kehilangan lisensinya apabila menjual alkohol ilegal atau menjual alkohol legal pada konsumen di bawah batas usia legal.
- Tarif impor dan pajak cukai untuk minuman beralkohol legal harus diturunkan sehingga dapat dijangkau oleh konsumen dengan penghasilan menengah dan rendah. Hal ini akan mengurangi preferensi terhadap alkohol ilegal yang berbahaya.

Catatan

¹ Tama Salim dan Dylan Amirio, *House talks Alcohol Control*, dapat diakses di <http://www.thejakartapost.com/news/2015/07/04/house-talks-alcohol-control.html> diunduh pada tanggal 29 September 2016 pukul 11:35

² Komite Khusus Dewan Perwakilan Rakyat RI, *Rancangan Undang-Undang Larangan Minuman Beralkohol*, dapat diakses di <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses2/RJ2-20150626-022127-5059.pdf> diunduh pada tanggal 29 September 2016 pukul 11:34

³ Uddarojat, R. (2016) *Deaths and Injuries by Counterfeit Alcohol: Potential Consequences of an Alcohol Prohibition in Indonesia*, dapat diakses di <http://cips-indonesia.org/en/publications/deaths-injuries-counterfeit-alcohol-oplosan-potential-consequences-alcohol-prohibition-indonesia/>

⁴ World Health Organization, *Global Status Report on Alcohol and Health 2014*, dapat diakses di http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/ diunduh pada tanggal 29 September 2016 pukul 13:20

⁵ Karena sedikitnya statistik resmi yang tersedia, sebelum mengadakan penelitian, kami meneliti pemberitaan media mengenai korban yang meninggal karena mengonsumsi oplosan di tahun 2013-2016. Dalam pemberitaan, dilaporkan 331 korban meninggal atau cedera di 11 wilayah dengan larangan alkohol, 192 meninggal atau cedera di wilayah dengan larangan parsial, dan 106 meninggal atau cedera di 7 wilayah tanpa larangan minuman beralkohol.

⁶ Lima puluh konsumen bukanlah jumlah sampel yang cukup representatif dan jawaban responden hanya dapat mengindikasikan suatu tren yang harus diverifikasi lebih lanjut dalam survei dengan jumlah sampel yang lebih representatif.

⁷ Beberapa faktor membuat identifikasi konsumen alkohol ilegal cukup sulit. Oleh karena itu, kami menggunakan teknik sampling *snowball* di mana satu subyek penelitian memberikan akses ke subyek yang lain. Metode ini telah digunakan untuk berkomunikasi dengan populasi masyarakat yang 'sulit untuk dijangkau', tersembunyi, atau kelompok dengan perilaku sosial yang secara resmi tidak diterima oleh masyarakat. Metode ini memudahkan kami untuk memperoleh sejumlah data karena data resmi tidak tersedia. Untuk strategi penelitian *snowball*, lihat: Atkinson, R and Flint, J, *Accessing Hidden and Hard-to-Reach Populations: Snowball Research Strategies*, Social Research, dapat diakses di <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU33.html> diunduh pada tanggal 30 September 2016 pukul 15:25

⁸ lulusan SMA adalah mereka yang sudah menyelesaikan sekolah menengah atas namun karena berbagai alasan tidak melanjutkan ke jenjang universitas.

⁹ Assyaukanie, L, *The Rise of Religious Bylaws in Indonesia*, dapat diakses di <http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO07022.pdf> diunduh pada 06/10/2016 16:48

¹⁰ Buehler, M (2016) *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activists and the State in Democratizing Indonesia*, Cambridge University Press, hlmn.188

¹¹ *Ibid.* hlmn.215

¹² Buehler, M (2016) *The Politics of Shari'a Law: Islamist Activists and the State in Democratizing Indonesia*, Cambridge University Press.

¹³ Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Seluruh Indonesia (GIMMI) menemukan bahwa ada 150 peraturan daerah yang mengatur minuman beralkohol di seluruh Indonesia dan bertentangan dengan Peraturan Presiden no. 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol. Juga lihat: Dewan Perwakilan Rakyat, *RUU Minol Selamatkan Bangsa* dapat diakses di <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/12272> diunduh pada tanggal 6 Oktober 2016 pukul 16:45

¹⁴ Sleman menerapkan larangan parsial melalui Perda No. 8 Tahun 2007 tentang *Pelarangan, Pengedaran, dan Penggunaan Minuman Beralkohol*. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM, Perda No. 8 2007 *Pelarangan, Pengedaran, dan Penggunaan Minuman Beralkohol*, dapat diakses di <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/files/id/2007/sleman8-2007.pdf> Diunduh pada tanggal 19 Oktober 2016 pukul 12:38

¹⁵ Bantul menerapkan larangan parsial melalui Perda No. 6 Tahun 2007 tentang *Pengawasan, Pengendalian, Pengedaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol*, dapat diakses di <https://hukum.bantulkab.go.id/unduh/peraturan-daerah/2007/06> diunduh pada tanggal 19 Oktober 2016 pukul 12:38

¹⁶ Kementerian Dalam Negeri, Perda No. 12 Tahun 2015 tentang *Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol dan Pelarangan Minuman Oplosan*, dapat diakses di http://jdih.setjen.kemendagri.go.id/files/P_DIY_12_2015.pdf diunduh pada tanggal 19 Oktober 2016 pukul 12:38

¹⁷ Kementerian Dalam Negeri, *Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol*, dapat diakses di http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id/files/KOTA_DEPOK_06_2008.pdf diunduh pada tanggal 19/20/2016 12:38

¹⁸ Kementerian Dalam Negeri, *Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol* dapat diakses di http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id/files/KOTA_PALEMBANG_11_2006.pdf diunduh pada tanggal 19/20/2016 12:38

¹⁹ Provinsi Jawa Timur, *Pengawasan, Pengendalian, dan Pelarangan Penjualan Minuman Beralkohol* dapat diakses di http://jdih.jatimprov.go.id/?wpfb_dl=13826 diunduh pada tanggal 19/20/2016 12:38

²⁰ Kota Cirebon, *Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol*, dapat diakses di http://hukum.cirebonkota.go.id/pdf_files/PERDA42013.pdf diunduh pada tanggal 19 Oktober 2016 12:38

²¹ Data diperoleh dengan bertanya pada konsumen untuk mengidentifikasi toko alkohol legal dan ilegal yang mereka tahu dan di mana mereka memberi minuman beralkohol sebelum dan sesudah larangan diterapkan.

²² Lapen merupakan minuman beralkohol populer yang kebanyakan dapat ditemukan di Yogyakarta yang dibuat dengan mengencerkan alkohol dengan air dan sari buah. Juga lihat <https://m.tempo.co/read/news/2014/01/18/058546078/lapen-oplosan-alkohol-dan-air-dari-yogya>, diunduh pada tanggal 6 Desember 2016 pukul 10.05.

²³ Responden 4, di Yogyakarta, 14 Agustus 2016.

²⁴ Cowan seperti dikutip dari Duke, Steven B., "Drug Prohibition: An Unnatural Disaster" (1995). Faculty Scholarship Series. Paper 812. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/812. Diunduh pada tanggal 6 Desember 2016, 10.45.

²⁵ World Health Organization, Global Status Report on Alcohol and Health 2014, Dapat diakses di http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/en/ diunduh pada tanggal 17 Juli 2016 pukul 13:20. Angka HED untuk pria (+15) di Indonesia adalah 42,8%, cukup tinggi bila dibandingkan dengan angka HED untuk pria (+15) di India yang sebesar 12,9%.

²⁶ Miron, J. (2016) *Prohibition Harms the Weakest: Does Consumer Irrationality Justify the War on Drugs?* Jakarta, CIPS. Versi Daring dapat diakses di <http://cips-indonesia.org/en/publications/prohibition-harms-weakest-consumer-irrationality-justify-war-drugs/>

²⁷ Kategori A merujuk pada minuman yang mengandung etanol (C₂H₅OH) sebesar 5%. Kategori B merujuk pada minuman yang mengandung etanol sebesar lebih dari 5% tapi kurang dari 20%. Kategori C merujuk pada minuman yang mengandung etanol lebih dari 20% tapi kurang dari 55%. Dapat diakses di <http://www.kemendag.go.id/files/regulasi/2014/04/11/20m-dagper42014-id-1398307202.pdf> diunduh pada tanggal 8 Desember 2016 pukul 15.31.

²⁸ Uddarojat, R, *Death and Injuries by Counterfeit Alcohol and Oplosan: Potential Consequences of Alcohol Prohibition in Indonesia*, dapat diakses di <http://cips-indonesia.org/en/publications/deaths-injuries-counterfeit-alcohol-oplosan-potential-consequences-alcohol-prohibition-indonesia/> halaman 9, diunduh pada tanggal 29 September 2016 pukul 15:04.

²⁹ Responden 10, Yogyakarta 12 Agustus 2016.

³⁰ Ada kemungkinan bahwa responden membesar-besarkan penurunan konsumsi alkohol legal mereka karena sudah ilegal dan sebaliknya mengecilkan peningkatan konsumsi alkohol ilegal mereka.

³¹ Survei media oleh Center for Indonesian Policy Studies. Data bisa diperoleh dari penulis.

³² Ada kemungkinan bahwa pemberitaan media setiap harinya mengenai korban alkohol ilegal dan tindakan polisi terhadap penjual telah meningkatkan kesadaran dan menyebabkan sedikit penurunan dalam konsumsi alkohol ilegal. Hal ini juga disebutkan oleh beberapa konsumen yang diwawancara dalam penelitian ini.

³³ Database lengkap dapat diperoleh dari penulis.

³⁴ Wawancara dengan Dr. Siswanto, MPH, DTM, 4 Oktober 2016.



TENTANG PENULIS

Rofi Uddarojat adalah Peneliti CIPS bidang migrasi ketenagakerjaan luar negeri dan kewirausahaan. Di bidang tersebut, Rofi melakukan aktivitas riset dan advokasi kebijakan dengan pemerintah daerah, kementerian, dan DPR RI. Rofi juga merupakan pendiri dan editor pelaksana "SuaraKebebasan.org", sebuah situs libertarian Indonesia yang mendorong penyebaran gagasan kebebasan individu dan pasar bebas. Sebelum bergabung CIPS, Rofi pernah bekerja di Freedom Institute 2012-2014 dan bekerja untuk mengembangkan jaringan kepemudaan dan masyarakat sipil di Indonesia.

TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

AREA FOKUS UTAMA:


Perdagangan dan Kesejahteraan: CIPS menemukan adanya kerugian yang diakibatkan oleh pembatasan ekonomi, dan merumuskan pilihan kebijakan yang memungkinkan masyarakat Indonesia untuk hidup sejahtera dan mampu menjaga kelestarian lingkungan.


Sekolah Swasta Murah: CIPS mengkaji situasi sekolah swasta murah dan bagaimana mereka berkontribusi dalam penyediaan pendidikan berkualitas untuk anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah di Indonesia.

Migrasi Buruh Internasional: CIPS merekomendasikan kebijakan yang memfasilitasi migrasi buruh berkemampuan rendah karena keberadaan mereka sangat penting sebagai sumber pendapatan dan pengembangan kapasitas bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia.

www.cips-indonesia.org

 facebook.com/cips.indonesia

 [@cips_indonesia](https://twitter.com/cips_indonesia)

 [@cips_id](https://www.instagram.com/cips_id)

Grand Wijaya Center Blok G8 Lt. 3
Jalan Wijaya II
Jakarta Selatan, 12160
Indonesia
Tel: +62 21 27515135